

---

## Le long parcours du partenariat en employabilité au Québec

*The Long History of Employability Partnerships in Quebec*

**Martin Robitaille**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/875>

DOI : 10.4000/interventionseconomiques.875

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

### Éditeur

Association d'Économie Politique

---

Ce document a été généré automatiquement le 31 mai 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

---

# Le long parcours du partenariat en employabilité au Québec

*The Long History of Employability Partnerships in Quebec*

Martin Robitaille

---

## Introduction

- 1 Au cœur des débats du Chantier d'activités partenariales (CAP) emploi et insertion de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ES) s'est retrouvé la question du partenariat dans le domaine de l'employabilité. Certes, l'innovation a aussi occupé une place importante dans la réflexion des membres du CAP et des organismes d'économie sociale (Rollin et Robitaille, 2002), et cela, particulièrement en ce qui a trait aux pratiques d'insertion en emploi et de luttes contre la pauvreté. Cependant, l'innovation nécessite des ressources humaines et financières et la forte dépendance de ces organisations au financement du gouvernement québécois a incité les membres à effectuer une réflexion approfondie sur cette question du partenariat entre l'État et les organisations liées à l'employabilité (Rondot, 2004). Ce texte fera donc état des enjeux que sous-tend ce partenariat. Auparavant, il importe de resituer dans le temps l'émergence du secteur de l'employabilité dans le développement de l'économie sociale au Québec.
- 2 Depuis de nombreuses années, le concept de partenariat habite le discours et les pratiques de plusieurs organisations, gouvernementales, syndicales, communautaires et privées. Comme plusieurs intellectuels l'ont fait remarquer, la globalisation a entraîné une reconfiguration des liens, entre le social et l'économique et une modification des rapports sociaux (Favreau et Lévesque, 1996 ; Veltz, 1996) dans ce que Benoît Lévesque (2002) appelle une nouvelle régulation d'ensemble, s'inscrivant dans un ménage à trois entre l'État, le marché et la société civile.
- 3 Ainsi, nous avons vu s'insérer dans plusieurs politiques gouvernementales cet appel à un partenariat entre le gouvernement, l'entreprise privée, les syndicats et le secteur de

l'économie sociale. Dans le secteur de la santé, ce partenariat existe depuis fort longtemps. Cependant, dans les secteurs des services sociaux, des loisirs et de l'emploi, de nouvelles formes de partenariats ont vu le jour, au cours des quinze dernières années, impliquant le milieu communautaire et les entreprises d'économie sociale. Au Québec, ces nombreux exemples nous amènent à considérer le partenariat entre l'État et la société civile comme une étape importante de la mise en place d'un modèle de gestion étatique du social plus solidaire et démocratique (Favreau et Lévesque, 1996 ; Favreau, Robitaille et Tremblay, 2002).

- 4 Depuis peu, le discours du gouvernement libéral fait grandement référence au besoin de partenariat dans son projet de « réingénierie » de l'État mais cette fois, et cela sans trop de surprises, le secteur privé semble vouloir reprendre le dessus. Il faut croire que malgré les changements de gouvernements et des politiques dans plusieurs secteurs, le partenariat demeure un leitmotiv qui semble accompagner les décideurs québécois pour encore longtemps.
- 5 Notre intérêt ici portera davantage sur le secteur de l'emploi et cela essentiellement parce que nous considérons que dans ce secteur la question du partenariat a su évoluer, non sans problèmes, au travers de multiples changements structurels et organisationnels, mais aussi en fonction de changements profonds dans les politiques étatiques et les programmes d'emploi au Québec.
- 6 Il apparaît donc important de démontrer comment ces changements ont contribué à modifier la dynamique de partenariat et les conditions d'exercice du partenariat entre l'État et les organismes d'employabilité et d'insertion au Québec. Nous croyons que l'évolution du partenariat dans ce domaine connaît une période de forte perturbation parce qu'il est actuellement confronté à deux logiques qui parviennent difficilement à cohabiter. En effet, force est de constater qu'il semble y avoir dans le partenariat actuel une exacerbation de la tension entre deux logiques : une logique technocratique et instrumentale soutenue par l'État québécois et une logique de solidarité appuyée par les organismes communautaires qui offrent des services d'emploi pour le compte d'Emploi-Québec. En simplifiant un peu, nous pourrions dire qu'il existe une tension entre le désir de l'État de mieux contrôler les services d'emploi et ses dépenses, et celui des organismes communautaires du secteur de l'emploi afin de garder le contrôle sur les décisions qui touchent directement les usagers de leurs services et de préserver la mission fondamentale de leur organisation.

## Emploi et insertion au cœur du développement de l'économie sociale au Québec

- 7 Au compte des changements importants qui ont marqué l'évolution de l'emploi au cours des 20 dernières années est certes l'exclusion marquée d'une partie importante de la population du marché du travail. Chômage de longue durée pour des personnes déqualifiées qui perdure même au-delà des cycles de crise économique classiques, comme si le système ne savait que faire d'un trop-plein résiduel qui dans un monde de vitesse et de « juste à temps » ne prend pas la peine de s'attarder à récupérer ce qui prendrait trop de temps à le faire.
- 8 Cependant, l'exclusion est insidieuse et dépasse largement la stricte rationalité économique et pose des problèmes de cohésion sociale et de dégradation du lien social.

D'où la nécessité pour les gouvernements des pays industrialisés de développer de politiques publiques d'emploi qui dépasse la simple indemnisation pour s'attaquer au cœur du problème : le manque de qualification (Defourny, Favreau et Laville, 1998). Malheureusement, l'activation des politiques publiques d'emploi ou encore la mise en place de mesures actives d'emploi n'ont pas généré les résultats escomptés. Une gestion technocratique des mesures, des compressions budgétaires et un ciblage de clientèle qui ne tient pas compte des réalités actuelles d'intégration au marché du travail a été, dans les pays industrialisés, un des facteurs importants de réduction de la portée de ces politiques.

- 9 Au Québec, dans un contexte de crise financière de l'État et par un désir de trouver des solutions alternatives à la crise de l'emploi, au début des années 1980, le gouvernement fait appel à la concertation des intervenants socioéconomiques et particulièrement à la société civile. Comme le rappellent Comeau, Favreau, Lévesque et Mendell (2001), se sont développées dans la dernière décennie deux filières d'intervention en matière d'emploi. Une filière liée à la création et au maintien à l'emploi dont les acteurs principaux sont les centrales syndicales. La seconde filière, soutenue par les organisations communautaires, intervient directement sur le problème de l'insertion en emploi par l'économie sociale.
- 10 Cette seconde filière nous concerne directement, car elle représente le cœur du partenariat entre Emploi-Québec et les organismes d'employabilité au Québec. Les organisations qui la composent sont devenues, au fil des ans, « la cheville ouvrière » de l'intervention étatique dans le domaine. Il s'agit de près de 500 entreprises (ressources externes) dont la grande majorité sont des organismes sans but lucratif (OSBL) et des organismes communautaires qui demeurent, en grande partie, financés par Emploi-Québec, et qui contribuent grandement aux résultats des services publics d'emploi (Emploi-Québec, 2004). On retrouve parmi ces organismes les carrefours jeunesse-emploi, les clubs de recherche d'emploi, les entreprises d'entraînement, les entreprises d'insertion, les organismes de développement de l'employabilité et les services spécialisés de main-d'œuvre.
- 11 Il semble bien que cette filière soit appelée à demeurer et même à se développer. Cependant, il faut admettre que son avenir repose avant tout sur sa capacité de nouer des liens avec l'État sans compromettre leur mission. Dans un contexte de ressources financières moindres et de dépendance financière face à l'État, le partenariat avec Emploi-Québec devient un incontournable.

## Le partenariat au cœur du modèle québécois de développement

- 12 Auparavant, quelques précisions s'imposent concernant la question du partenariat. D'abord, le partenariat n'a pas toujours le même sens, ni les mêmes objectifs pour les groupes en présence. En effet, tous ne sont pas d'accord avec Benoît Lévesque (2002) pour considérer le partenariat comme une nouvelle régulation sociale ; un nouveau modèle de gestion de l'État plus démocratique et solidaire. Pour certains, le partenariat est surtout de la poudre aux yeux qui tend à occulter une stratégie de sortie de crise du gouvernement et qui vise à assujettir les organismes communautaires à une gestion néolibérale de l'État (Hamel 1993).

- 13 D'autres croient plutôt – et nous en sommes – que rien n'est simple et que le partenariat représente plutôt un espace où existe une forme de coopération conflictuelle et où le partenariat est à renégocier constamment (Favreau et Hurtubise 1993). Le partenariat repose donc moins sur le consensus, mais plutôt sur le compromis entre les organisations qui le désirent. Cependant, ce compromis doit se faire à partir d'une reconnaissance mutuelle des organisations concernées et d'objectifs communs, ce qui représente en soi tout un défi, comme nous le verrons plus loin.
- 14 Par contre, tout compromis repose sur des identités propres aux organismes ce qui sous-entend des valeurs différentes et des intérêts parfois divergents. C'est pourquoi le partenariat comporte des risques au niveau de l'autonomie et de la capacité de préserver la mission des organisations. D'ailleurs, c'est souvent dans cet espace, marqué d'une grande sensibilité, que les tensions les plus importantes se font sentir entre les partenaires.
- 15 Cependant, ces risques peuvent être grandement minimisés par une formalisation des conditions du partenariat et parfois par son institutionnalisation. À ce titre, la précision des valeurs, des principes et des orientations de même qu'une meilleure définition des modalités d'application du partenariat demeurent la clé du succès.
- 16 En somme, pour reprendre les propos de Bourque (2003), le partenariat devient une relation d'échange structurée qui peut prendre plusieurs formes (polymorphe) et sens (polysémique) entre deux ou plusieurs parties impliquées dans une démarche convenue visant la planification et la réalisation d'activités ou de services.
- 17 Enfin, précisons que le partenariat n'est pas stable et statique, il vit d'événements et de tensions qui le font évoluer dans le temps et dans l'espace. D'ailleurs, c'est bien ce que nous constatons dans le domaine du partenariat en emploi au Québec.

## Changements marquant l'évolution du partenariat en emploi au Québec (1993-2003)

- 18 Au cours des dix dernières années, plusieurs événements sont venus changer la donne dans le domaine de l'emploi au Québec. Nous retiendrons quatre changements assez marquants touchant les politiques et les structures et nous verrons comment ils ont contribué à définir les formes du partenariat et à en changer les conditions d'exercice pour les organisations communautaires en employabilité.
- 19 Rapportons-nous en 1993 où coexistaient, dans ce champ d'activité, le gouvernement fédéral avec l'assurance-chômage et ses mesures d'employabilité (DRHC), et le Québec avec la sécurité du revenu, les bureaux de Travail Québec et les plus discrètes commissions de formation professionnelle (CFP).
- 20 Déjà à cette époque, existaient des partenariats entre les instances gouvernementales et les organismes communautaires. Un partenariat qui se limitait souvent à l'offre de services en insertion et en employabilité, mais qui laissait une marge de manœuvre et une autonomie aux organisations dans la manière de faire. Cela était particulièrement vrai dans les relations entretenues avec DRHC. L'État québécois était alors à ses premières armes dans l'établissement de mesures actives d'emploi, et l'insertion était au centre de ses préoccupations. Les organismes communautaires avaient déjà occupé une partie du

terrain dans ce domaine et développé leur expertise avec l'aide financière du gouvernement fédéral.

- 21 Entre-temps, les revendications du Québec en ce qui concerne le rapatriement des pouvoirs en matière de main-d'œuvre étaient bien connues, mais nécessitaient que le Québec se munisse d'une politique d'emploi et d'une structure capable de répondre rapidement aux transferts de fonds du gouvernement fédéral.

## Une politique d'emploi plus structurée

- 22 Le premier changement majeur demeure la création de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM). Cet organisme était prévu, à l'origine, pour recevoir les ressources du gouvernement fédéral et représentait le premier jalon marquant la prise en charge par le Québec des pouvoirs en matière de mesures actives d'emploi.
- 23 La SQDM constitue un changement important, ne serait-ce que par sa forme organisationnelle qui se démarque de la structure ministérielle traditionnellement associée à l'emploi au Québec et même au Canada. Mais c'est avant tout sa gestion qui lui confère un statut particulier puisqu'il s'agit d'une organisation autonome avec un conseil d'administration dont la composition est plus représentative du milieu (syndicats, patronat, enseignement, milieu coopératif, etc.). Il s'agit en soi d'une première mouture partenariale en emploi et une première place faite à la société civile (en partie du moins) dans l'application de la politique de l'emploi du Québec. Cette restructuration a permis, en quelque sorte, d'ouvrir la politique québécoise d'emploi à des influences extérieures.
- 24 Comme l'a bien montré St-Martin (2001), cette restructuration n'a pas permis de casser la logique « assurancielle » de responsabilité fédérale et une logique « assistantielle » de compétence provinciale de la politique d'emploi. Cette politique québécoise d'emploi, axée sur le développement économique, a visé, dès le milieu des années 1980, à concilier le soutien du revenu des personnes à l'aide sociale à la nécessité d'intégration en emploi, des personnes aptes au travail, par l'amélioration des compétences de la population active.
- 25 Outre le lot d'instabilité que cette restructuration des services a comporté, l'impact sur les organismes d'employabilité peut se résumer à deux choses. D'une part, même si le milieu communautaire n'a pas eu la reconnaissance qui lui revenait au sein du Conseil d'administration de la SQDM, ce nouveau mode de gestion de la politique d'emploi a permis d'espérer une plus grande influence, quoique trop souvent indirecte, sur le développement des services d'emploi au Québec. En ce sens, c'est en 1994 que le Secrétariat à la concertation dénonça vivement le dédale administratif dans lequel se trouvaient les mesures d'emploi au Québec (112 programmes dans plus de 10 ministères différents) et préconisa la mise en place d'une politique active du marché du travail qui regrouperait toutes ces mesures en cinq axes. C'est probablement en région que le changement fût le plus marqué puisque par rapport aux structures décentralisées des CFP, ce nouveau modèle représentait un certain recul quant à l'influence possible de la société civile.
- 26 Plus qu'un changement de structure, la création de la SQDM ouvre donc la voie à une plus grande concertation et un possible partenariat dans le domaine de l'emploi entre l'État et tous les acteurs de la société civile.

## L'entente Canada-Québec relative au marché du travail

- 27 L'entente Canada-Québec relative au marché du travail de décembre 1997 est considérée comme un changement majeur dans la façon de gérer les mesures actives d'emploi au Québec tout comme au Canada.<sup>1</sup> Elle était un jalon fondamental dans la modification des rapports entre l'État et les organisations communautaires, et cela, pour plusieurs raisons.
- 28 D'abord, cette entente amène la création d'Emploi-Québec, une unité autonome de services qui lui confère une certaine autonomie administrative, mais qui s'insère dans une structure ministérielle et qui est donc plus centralisée politiquement que ne l'était la SQDM<sup>2</sup>. Cette entente oblige, en quelque sorte, une réforme de la sécurité du revenu et, par le fait même, la création du ministère de l'Emploi et de la Solidarité<sup>3</sup>. Cette réforme ouvre donc la porte à une vision plus sociale de la politique de l'emploi au Québec (St-Martin, 2001). L'emploi au Québec devient, par le fait même, l'instrument privilégié de la lutte contre la pauvreté.
- 29 Du point de vu de l'organisation des services d'emploi, il faut mentionner que la mise en place d'Emploi-Québec a impliqué la fusion de trois organismes et leurs employés. Développement ressources humaines Canada et ses 1 084 employés du Québec, les 1 500 employés de la Sécurité du revenu du Québec, associés aux mesures actives d'emploi, et les 900 employés de la SQDM. Il s'agit donc de la création d'un nouvel organisme regroupant plus de 3 500 employés provenant de trois cultures organisationnelles différentes.
- 30 Certes, ce changement structurel important a provoqué non seulement une réorganisation complète des services publics d'emploi, mais aussi une redéfinition de l'ensemble des programmes qui relevaient alors des deux niveaux de gouvernements. Exercice imposant, puisqu'il s'agissait de faire passer l'offre de service de 112 programmes, orientés surtout sur les clientèles et leurs caractéristiques, à trois grandes mesures axées sur les problématiques de main-d'œuvre en liens avec les cinq axes de la politique active du marché du travail (PAMT), soit la préparation en emploi, l'insertion en emploi, le maintien en emploi, la création d'emplois et la stabilisation de l'emploi.
- 31 Cependant, cette volonté de souplesse dans les programmes et de latitude à l'égard de leur gestion a vite cédé la place à un contrôle administratif serré, de la part du Conseil du trésor, à la suite du dérapage financier de l'organisme en 1999. Cette crise financière est considérée par plusieurs personnes rencontrées comme l'événement qui est à l'origine d'une réorientation plus normative de la gestion de l'organisation et de ses programmes dans les années qui suivirent.
- 32 L'amalgame de trois organisations et de leur personnel a aussi comporté une réorganisation interne d'envergure provoquant un changement de culture organisationnelle non sans conséquence sur les services offerts et sur les organismes financés antérieurement par les deux paliers de gouvernement. Au départ, en simplifiant, disons que la culture organisationnelle de DRHC reposait sur une politique de recours à des organisations privées et communautaires dans son offre de services pour des mesures actives d'employabilité et laissait une grande autonomie à son personnel dans la gestion des projets financés par ce ministère. Les employés du gouvernement fédéral, transférés lors de la création d'Emploi-Québec, provenaient de cette culture.

- 33 D'autre part, dans le cas de la SQDM, il faut rappeler que les employés provenaient, pour beaucoup d'entre eux, des anciennes Commissions de formation professionnelle (CFP) qui étaient des structures très décentralisées en région et entièrement autonomes face à l'État québécois. De ce fait, les employés étaient issus d'une culture organisationnelle reposant sur une structure assez souple et bénéficiaient à leur tour d'une autonomie plus grande dans la planification et la gestion des programmes d'employabilité. Même si la SQDM était en soi un organisme plus centralisé que les CFP, mais qui ne relevait pas d'un ministère mais directement du Conseil du trésor québécois, il n'en demeure pas moins que sa brève existence (3 ans) et sa relative autonomie face à l'État, a permis à cette organisation de conserver une culture organisationnelle autonome. Encore une fois, les 900 employés qui sont passés de la SQDM à Emploi-Québec étaient empreints de cette autonomie au travail et de flexibilité dans l'application des normes.
- 34 Enfin, en ce qui concerne la Sécurité du revenu, il s'agit d'un organisme reconnu pour la centralisation de sa gestion, le normatif de ses programmes et sa plus grande bureaucratie. Dans ce cas-ci, le recours à des organismes externes était une pratique moins courante et soumise à des normes assez rigides. La culture organisationnelle y était passablement hiérarchisée et l'autonomie au travail était peu développée, sinon valorisée.
- 35 En bout de ligne, et après six ans d'existence, il nous apparaît clairement, selon les données recueillies auprès d'employés et de gestionnaires de l'organisation, que c'est la culture organisationnelle relevant de la Sécurité du revenu et appelant une gestion plus normative et bureaucratique qui s'est graduellement imposée pour devenir dominante au sein d'Emploi-Québec.
- 36 Enfin, cette entente a aussi jeté les bases du cadre d'imputabilité qui aura pour effet, non seulement de déterminer les relations avec le gouvernement fédéral, mais aussi d'orienter la gestion interne de l'organisme (obligation de planification et mise en place d'indicateurs de résultats) et les relations avec les organismes externes. Nous y reviendrons plus loin.
- 37 Ce changement majeur de structure et d'offre de services a eu des impacts importants sur les organismes d'employabilité. Comme le mentionnait St-Martin (2001), la réorganisation des services publics d'emploi aura eu l'avantage de permettre une reconnaissance accrue des groupes communautaires en employabilité. Cette reconnaissance a permis à ces derniers de siéger au sein de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et des conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT), et de pouvoir ainsi influencer les orientations et prendre place officiellement, à titre de « ressources externes », dans l'offre de services d'Emploi-Québec.
- 38 Par contre, la situation de dépendance financière dans laquelle ont été placés les organismes en employabilité au Québec, a eu un double impact. D'une part, ils sont devenus entièrement tributaires des politiques étatiques en matière d'emploi et des variations du financement qui s'en suivent. D'autre part, l'effet direct a été d'augmenter la concurrence entre les organismes pour obtenir du financement et exercer une pression afin d'obtenir une plus grande protection au niveau de l'espace d'intervention des organismes en créant des « chasses gardées ».
- 39 Les services ayant été modifiés, la renégociation des ententes, avec de nouveaux paramètres d'offres de services (plus de normes et un plus grand contrôle de la gestion interne des organisations), a nécessité une mobilisation importante des organismes et



provoqué une certaine période d'instabilité, du moins dans les premières années, au niveau de la place que ces organismes ont dans l'offre de services d'Emploi-Québec.

## Le « recentrage » de la politique d'emploi au Québec

- 40 Si l'on regarde les intentions premières de l'énoncé de la Politique active du marché du travail (1994), elles visaient alors une intégration globale à l'emploi sur la base des besoins des personnes (sans emploi et en emploi), des entreprises, tout en respectant les grands objectifs de l'entente Canada-Québec sur la main-d'œuvre. Force est de constater que les orientations actuelles en matière d'intégration en emploi limitent la portée des interventions auprès des clientèles. Dans les faits, les problèmes administratifs et budgétaires vécus en 1999, de même que les impératifs financiers actuels ont grandement contribué au « recentrage » de la mission d'Emploi-Québec. Les nouvelles orientations issues de ce changement dans la mission ont amené l'organisme à favoriser les mesures d'insertion rapide et à court terme au marché du travail plutôt que des mesures plus longues comme le retour aux études.
- 41 L'insertion rapide au marché du travail devient donc une tendance lourde du système, ce qui n'était pas le cas lors de la création d'Emploi-Québec. Ce recentrage, amorcé en 1999, vient d'être confirmé de nouveau par le gouvernement libéral actuel, ce qui soulève toujours un questionnement important sur la réelle place que prend l'intégration sociale au sein d'Emploi-Québec.
- 42 Cette question est d'autant plus délicate que dans une perspective de pénurie appréhendée de main-d'œuvre qualifiée dans plusieurs secteurs d'activité (Grenier, 2003), il devient difficile de réinsérer rapidement une clientèle qui est exclue du marché du travail depuis longtemps sans reproduire le phénomène de « cercle vicieux » où la personne passe constamment de l'emploi à l'assurance-emploi à l'assistance-emploi aux mesures de courte durée et ainsi de suite ; cela sans pour autant acquérir de qualifications et de compétences reconnues.
- 43 Ce changement dans l'application de la politique d'emploi au Québec a eu un impact majeur sur les pratiques des organismes, car au-delà des problèmes financiers que cette nouvelle orientation a pu engendrer aux organismes en employabilité, c'est la mission et la philosophie de travail qui sont touchées. En effet, en misant sur les mesures de courtes durées, le gouvernement détermine *a priori* le besoin des clientèles alors que les organismes communautaires ont toujours œuvré sur la base première des besoins réels des personnes qu'ils desservent en s'assurant d'un cheminement qualifiant.

## La culture de gestion par résultats

- 44 Le quatrième changement, que nous désirons mettre en relief, concerne la culture de gestion par résultats qui est directement liée à la modernisation de l'administration publique québécoise en vigueur depuis 2000<sup>4</sup>. Il s'agit d'une culture de gestion qui vise les résultats plutôt qu'une gestion axée sur les moyens et les procédures formelles de l'organisation. L'objectif de ce type de gestion est de recentrer l'action sur les enjeux pour les citoyens, donc sur les résultats qui témoignent davantage des services qu'ils retiennent. Dans cette culture de gestion, l'accent doit être mis sur le suivi et l'évaluation

des pratiques. L'objectif est, en théorie du moins, de centrer les efforts sur les résultats externes à l'organisation et non seulement sur les résultats internes.

- 45 Emploi-Québec a emboîté le pas avec cette approche un peu par la force des choses, car déjà dans l'entente avec le gouvernement fédéral, le Québec était astreint à un cadre d'imputabilité qui l'obligeait à planifier ses activités, à mesurer ses résultats<sup>5</sup> et à évaluer ses interventions (conformité, efficacité et efficience). Certes, il faut croire que la formule a été prise en compte par le gouvernement car, en 2001, Emploi-Québec avait mis en place pas moins de 21 indicateurs de performance et cibles de résultats pour mesurer la performance et, bien sûr, les effets pour les clients dans son plan annuel.
- 46 La définition des indicateurs est importante en ce qu'elle donne le sens de la mesure (Bibeau, 2002). À l'heure actuelle, Emploi-Québec s'attarde davantage à quantifier son intervention plutôt que de la qualifier, ce qui peut entraîner deux effets pervers. D'une part, ce désir de quantifier pousse le système à une valorisation de la quantité au détriment de la qualité des interventions. En l'occurrence, cette tendance s'observe dans la valorisation de la réinsertion rapide des clientèles sur le marché du travail. D'autre part, trop souvent l'efficacité est valorisée au détriment de l'efficience. Le résultat est alors une plus grande attention portée par le système sur la standardisation des pratiques et du financement.
- 47 Encore une fois, l'impact de ce changement de gestion sur la relation partenariale entre les organisations en employabilité et Emploi-Québec a été important. Étant donné que des sommes importantes sont versées annuellement aux ressources externes, la tendance de l'organisme est de refiler à ces derniers une partie de l'imputabilité et des cibles de résultats dans les ententes de services qui lient les organismes en employabilité à Emploi-Québec. Cependant, il faut admettre que ces indicateurs et ces cibles de résultats sont extérieurs aux organismes en employabilité qui ont des ententes avec Emploi-Québec et ne correspondent pas nécessairement aux pratiques, à la culture organisationnelle et à leur mission fondamentale.
- 48 Cette manière de faire vient augmenter singulièrement la tension entre les deux rationalités énoncées plus haut. Une rationalité technocratique ou instrumentale où le besoin de quantifier est plus important que celui de qualifier et une rationalité de solidarité, où la qualité de l'intervention auprès des clients est davantage déterminante. Comme le disait Jean-René Bibeau (2002) : « la quantification est un besoin institutionnel [...] vouloir apprécier les changements sur un plan quantitatif uniquement c'est nier le fond intime de la réalité humaine ».
- 49 C'est pourquoi, ces changements dans la gestion des ententes sont vécus, par les organismes en employabilité, comme une perte d'autonomie qui s'apparente à la mise en place d'un contrôle, dans le temps et dans l'espace, des gestes administratifs et de leurs activités opérationnelles. Plus encore, pour plusieurs organisations communautaires en emploi, l'enjeu demeure la sauvegarde de leur identité.

## Conclusion

- 50 Comme nous avons pu le constater, la relation de partenariat, dans le domaine de l'emploi au Québec, a été soumise à beaucoup de bouleversements tant structurels, administratifs que financiers et il apparaît étonnant aux yeux de plusieurs intervenants qu'elle tienne encore le coup. Il faut dire que la situation de mono financement des organismes et le

besoin d'expertise de l'État en la matière semblent être des facteurs assez forts pour maintenir ce lien entre partenaires.

- 51 N'en reste pas moins que l'enjeu pour les organismes en employabilité demeure leur capacité à faire valoir le sens de leurs actions et la force de leur expertise. Pour ce faire, il sera important d'occuper le terrain de l'évaluation des services offerts tout en développant des outils d'évaluation qui répondent aux spécificités de leurs interventions. De fait, il y a le nombre, mais aussi la qualité des interventions qui compte. La démonstration repose donc davantage sur le comment et le pourquoi d'une intervention et non seulement sur son résultat.
- 52 La mise en place de ces pratiques d'évaluation nécessitera, de la part des organismes en employabilité, un travail d'envergure afin de développer des outils qui répondent à leurs besoins spécifiques. Il va de soi que l'évaluation devra aussi être partie intégrante des pratiques des organismes en employabilité et financée comme telle par Emploi-Québec.
- 53 Pour nous, il s'agit d'une condition essentielle pour effectuer le passage d'un « partenariat de service » à un « partenariat de réciprocité » avec l'État québécois. Un partenariat qui reposerait sur une expertise mutuelle, une concertation sur les aspects administratifs, des mesures et programmes, une très forte dynamique inter-organisationnelle, et surtout sur le respect de la mission et des cultures organisationnelles. Il va sans dire que la dernière position du gouvernement actuel concernant « l'analyse approfondie » (Chouinard, 2004) des sommes allouées aux organismes communautaires et l'autoritarisme qu'elle sous-tend, risque fort de troubler davantage le partenariat actuel entre l'État et ces organismes.
- 54 Bibeau, Jean- René (2002). « La gestion par résultats, ça se joue sur le terrain de jeu des populations là où le mot « utilité » prend son sens magique », Présentation au 11<sup>ième</sup> colloque de la Société québécoise d'évaluation de programme, octobre 2002.
- 55 Bourque, D. (2003). « Essai de typologie du partenariat dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec », Cahiers du Centre d'études et de recherche en intervention sociale (CÉRIS), Université du Québec en Outaouais.
- 56 Chouinard, Tommy (2004). « Québec soumettra à un examen les organismes communautaires », Le Devoir, 18 août.
- 57 Comeau, Y., L. Favreau, B. Lévesque et M. Mendell (2001). *Emploi, économie sociale et développement local : Les nouvelles filières*, Sainte-Foy, PUQ, 302 p.
- 58 Defourny, J., L. Favreau et J. L. Laville (1998). *Insertion et nouvelle économie sociale*, Paris, Desclé de Brouwer, 372 p.
- 59 Emploi-Québec (2004). « Rapport annuel de gestion 2003-2004 », Québec, Gouvernement du Québec, 83 p.
- 60 Favreau, L. et Y. Hurtubise (1993). *CLSC et communautés locales. La contribution de l'organisation communautaire*, Sainte-Foy, PUQ, Coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».
- 61 Favreau, L. et B. Lévesque (1996). *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, PUQ, Coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».
- 62 Favreau, L., Martin Robitaille et Daniel Tremblay (2002). « Le développement régional fait-il partie du modèle québécois de développement ? », dans *Quel avenir pour les*

régions au Québec ?, Chaire de recherche en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais (UQO), septembre.

- 63 Grenier, A. (2003). « Vieillissement, changement démographique et marché du travail », Présentation au colloque : Vieillissement de la main-d'œuvre et défis pour l'Outaouais, UQO. [<http://www.uqo.ca/blum/colloque/documents/ConferenceAndreGrenier.pdf>]
- 64 Hamel, P. (1993). « Contrôle ou changement social à l'heure du partenariat », *Sociologie et sociétés*, vol. XXV, n° 1, p. 173-188.
- 65 Lévesque, B. (2002). « Le développement régional et local, avant et après la mondialisation », dans *Quel avenir pour les régions au Québec ?*, Chaire de recherche en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais (UQO), septembre.
- 66 Rollin, J. et M. Robitaille (2002). « L'insertion socioprofessionnelle, une réponse à la pauvreté », *Compte rendu du séminaire du CAP emploi et insertion*, Coll. « Transfert », ARUC-ES et CRDC.
- 67 Rondot, S. (2004). « Un véritable partenariat en employabilité : Est-il possible ? », *Collection Transfert*, ARUC-ES.
- 68 Saint-Martin, D. (2001). « Guichet unique et reconfiguration de réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi Québec », *Politique et Sociétés*, vol. 20, n°2-3, p. 117-139.
- 69 Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 262 p.

## NOTES

1. Cette entente a donné lieu, depuis, à la signature d'accords similaires dans les autres provinces canadiennes à l'exception de l'Ontario.
2. Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail (Loi 150), 1997.
3. Ce Ministère a depuis changé de nom à quelques reprises et est maintenant appelé : ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF).
4. Année de l'adoption de la loi sur l'administration publique québécoise faisant passer les organismes gouvernementaux des unités autonomes de services au statut d'agences gouvernementales.
5. Cette mesure se fait sur la base du nombre de participants à des mesures actives d'emploi, de l'obtention d'un emploi de ces derniers et aux économies générées au compte d'assurance-emploi.

---

## RÉSUMÉS

Ce texte a comme objectif de montrer comment des modifications au niveau des politiques d'emploi de même que les changements structurels et organisationnels apportés à l'offre publique des services d'emploi ont contribué à modifier la dynamique de partenariat et les conditions d'exercice du partenariat entre l'État et les organismes d'employabilité et d'insertion au Québec. L'évolution du partenariat dans ce domaine connaît de fortes perturbations parce que confrontée à deux logiques qui parviennent difficilement à cohabiter : une logique technocratique et instrumentale soutenue par l'État québécois et une logique de solidarité appuyée par les organismes communautaires qui offre des services en emploi pour le compte d'Emploi-Québec.

## INDEX

**Mots-clés** : emploi, économie sociale, État, organisation communautaire, partenariat

## AUTEUR

**MARTIN ROBITAILLE**

Ph.D. en Sociologie, Université du Québec en Outaouais.